



构建适应国家治理现代化的应急管理新体制

厦门大学公共事务学院教授 吕志奎

【摘要】中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾发生深刻变化，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，治国理政的任务更加艰巨，对国家应急管理能力提出了新的要求。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持战略思维、底线思维和系统思维，以国家治理体系和治理能力现代化为导向，以推进国家应急管理机构职能优化协同高效为着力点，全面深化国家应急管理体制改革，构建系统完备、科学规范、运行高效的国家应急管理机构职能体系，提升国家应急管理效能和水平，更好地满足人民日益增长的对公共安全的新需要新期待，开启了中国特色应急管理体制的新时代。

【关键词】国家治理现代化 总体国家安全观 应急管理 机构改革

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【DOI】10.16619/j.cnki.rmltxsqy.2019.05.002

党的十九大作出新时代我国社会主要矛盾发生转变的重要论断，明确将安全作为人民日益增长的美好生活需要的重要内容。人民有了安全感，获得感才有保障，幸福感才会持久。提高国家应急管理能力和水平，提高防灾减灾救灾能力，确保人民群众生命财产安全和社会稳定，是我们党治国理政的一项重大任务。^[1]党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深刻洞悉国家治理大势，把国家应急管理能力建设纳入“总体国家安全观”的战略系统，以构建适应国家治理体系和治理能力现代化的应急管理新体制为目标，以深化党和国家机构改革为契机，改革应急管理机构设置，优化应急管理职能配置，推动形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的中国特色应急管理体制，不断增强国家应急管理体制系统性、整体性、协同性，系统地回答了“建设一个什么样的适应新时代中国特色社会主义发展要求的应急管理体制和怎样建设这个应急管理体制”的重大课题，开启了中国特色应急管理体制的新时代。

加强中国特色应急管理体制顶层设计

“居安思危”是中国的传统文化。两千多年前的《黄帝内经》中提出：“上工，不治已病，治未

吕志奎，厦门大学公共事务学院公共管理系系主任、教授、博导。研究方向为政府治理与行政改革、应急管理和区域治理。主要著作有《区域治理中政府间协作的法律制度》等。

病。”伴随现代社会风险和公共危机的增长，现代风险社会产生了对应急管理能力和应付不安全感的强烈需要。应急管理是公共安全的坚固防线。应急管理的最高境界是无急可应、有急能应。新时代国家治理面临的挑战和风险十分突出，“解决重大矛盾”和“抵御重大风险”的压力前所未有。国家安全是国家生存发展的根本前提。党的十八届三中全会提出“健全公共安全体系。……健全防灾减灾救灾体制。……设立国家安全委员会，完善国家安全体制和国家安全战略，确保国家安全”。2014年4月15日，中央国家安全委员会在北京正式成立。在党的十九大报告中，“居安思危”首次被提高到党治国理政的重大原则高度。党的十九大报告55处提到“安全”，明确“坚持总体国家安全观”是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，并将其写入党章。总体国家安全观以整体的、系统的观点来思考和把握国家安全战略问题。坚持总体国家安全观，回应了人民对国家安全的新期待。

同时，我国中央和地方政府开始探索实施“关口前移”，在公共安全生产和防灾减灾救灾等领域实施全面风险治理。中共中央、国务院分别于2016年12月9日、2016年12月19日和2018年4月18日颁布了《关于推进安全生产领域改革发展的意见》《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》两个重要文件和《地方党政领导干部安全生产责任制规定》（我国安全生产领域第一部党内法规），成为新时代推进应急管理体制改革创新的重要依据。

《关于推进安全生产领域改革发展的意见》是新中国成立后，第一次以中共中央、国务院名义印发的安全生产方面的文件。以理顺中央和地方在突发事件应急管理中的事权关系为目标，《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》明确提出：“特别重大自然灾害灾后恢复重建坚持中央统筹指导、地方作为主体、灾区群众广泛参与的新机制，中央与地方各负其责，

协同推进灾后恢复重建。”国务院办公厅印发了《国家综合防灾减灾规划（2016~2020年）》（国办发〔2016〕104号）、《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》（国办发〔2017〕2号）。《国家综合防灾减灾规划（2016~2020年）》要求“强化各级政府的防灾减灾救灾责任意识，提高各级领导干部的风险防范能力和应急决策水平”。《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》明确提出“推进应急管理工作法治化、规范化、精细化、信息化”“到2020年，建成与有效应对公共安全风险挑战相匹配、与全面建成小康社会要求相适应、覆盖应急管理全过程、全社会共同参与的突发事件应急体系”。

目前，我国自然灾害防治能力总体还比较薄弱。2018年10月10日，习近平总书记主持召开中央财经委员会第三次会议时强调，加强自然灾害防治关系国计民生，要建立高效科学的自然灾害防治体系，提高全社会自然灾害防治能力，为保护人民群众生命财产安全和国家安全提供有力保障，着力从健全统筹协调体制、健全属地管理体制、完善社会力量和市场参与机制等三个方面破障除弊，推进自然灾害防治体系和防治能力现代化。^[2]

优化国家应急管理机构设置和职能配置

国家应急管理机构是我们党治国理政的重要载体。应急管理机构改革和职能配置是深化党和国家机构改革的重要内容。在这次党和国家机构改革中，我国组建应急管理部，就是充分调度和有效整合执政资源以更好地满足新时代人民日益增长的公共安全需要，实现国家应急管理机构设置和职能配置与时俱进，适应应急管理统一领导、综合协调、高效运转的专业要求和发展趋势。

面对新时代、新任务提出的新要求，国家应急管理机构设置和职能配置同实现国家治理体系和治理能力现代化的要求还不完全适应。现行的以应急管理办公室为常设机构的综合协调型应急



管理组织机构，由于机构设置、职能配置和人员编制等方面的约束，难以在危机状态下有效发挥综合协调、统筹管理的功能。以习近平同志为核心的党中央从全面深化改革的全局出发，着力破除国家应急管理体制深层次难题，下大决心把多个部门、机构的应急管理职能整合到一起，组建应急管理部，开启了中国特色应急管理体制新时代，具有重要的里程碑意义。

按照《深化党和国家机构改革方案》，坚持优化协同高效原则，组建应急管理部，整合了分散在国家安全生产监督管理总局、国务院办公厅、公安部、民政部、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、中国地震局、国家防汛抗旱总指挥部、国家减灾委员会、国务院抗震救灾指挥部、国家森林防火指挥部等13个部门的全部或部分职责。应急管理部组建后，中国地震局、国家煤矿安全监察局与防灾减灾联系紧密，划由应急管理部管理；不再保留国家安全生产监督管理总局。2018年4月16日，应急管理部正式挂牌。应急管理部按照当好党和人民的“守夜人”的要求，以国家治理体系和治理能力现代化为目标转变职能，将进一步着力从过去分散的、单一的管理向统筹资源、综合管理转变。^[3]2018年11月9日，习近平总书记在人民大会堂为国家综合性消防救援队伍授旗并致训词。这支队伍由应急管理部管理，实行统一领导、分级指挥，设有专门的衔级职级序列和队旗、队徽、队训、队服。组建国家综合性消防救援队伍，在我国应急管理体制改革发展史具有里程碑意义，必将打造出一支应急救援的主力军和国家队，加快推进国家应急管理体系和应急管理能力的现代化。

这次应急管理体制的改革体现了系统性、整体性、协同性的改革思维，建立了综合性应急管理机构，使其朝着职责明确、集中统一的国家应急管理组织机构方向迈进，体现了大安全、大应急的理念。组建应急管理部，整合了相关领域的应急救援职能和资源，实现了“三个整合”，即整

合了防灾、减灾、救灾三种应急管理能力体系，整合了火灾、水旱灾害、地质灾害三种灾害防治体系和防治能力，整合了公安消防部队、武警森林部队、安全生产应急救援队伍三支常备应急骨干力量。这次机构改革打破了部门本位、条块分割、自成体系的碎片化应急管理格局，实现了国家突发事件应对机构从过去综合协调型向独立统一型转变，从“条块化、碎片化”应急管理模式向“系统化、综合化”应急管理模式转变。

构建集中统一的国家物资储备应急管理能力体系

古语云：“民以食为天，食以安为先。”手中有粮，心中不慌。粮食和物资储备是国家治理体系和治理能力的重要组成部分。按照《深化党和国家机构改革方案》，将国家粮食局的职责，国家发展和改革委员会的组织实施国家战略物资收储、轮换和管理，管理国家粮食、棉花和食糖储备等职责，以及民政部、商务部、国家能源局等部门的组织实施国家战略和应急储备物资收储、轮换和日常管理职责整合，组建国家粮食和物资储备局，由国家发展和改革委员会管理，不再保留国家粮食局。此举目的在于加强国家储备的统筹规划，构建统一的国家物资储备体系，强化中央储备粮棉的监督管理，提升国家储备应对突发事件的能力。^[4]

根据《深化党和国家机构改革方案》，国家粮食和物资储备局履行的主要职责是，根据国家储备总体发展规划和品种目录，组织实施国家战略和应急储备物资的收储、轮换、管理，统一负责储备基础设施的建设与管理，对管理的政府储备、企业储备以及储备政策落实情况进行监督检查，负责粮食流通行业管理和中央储备粮棉行政管理等。^[5]根据《国家粮食和物资储备局职能配置、内设机构和人员编制规定》，国家粮食和物资储备局与应急管理部建立职责分工、配合联动

机制。应急管理部负责提出中央救灾物资的储备需求和动用决策，组织编制中央救灾物资储备规划、品种目录和标准，会同国家粮食和物资储备局等部门确定年度购置计划，根据需要下达动用指令。国家粮食和物资储备局根据中央救灾物资储备规划、品种目录和标准、年度购置计划，负责中央救灾物资的收储、轮换和日常管理，根据应急管理部的动用指令按程序组织调出。

组建国家粮食和物资储备局，是全面实施国家粮食安全战略的具体行动，是着眼于新时代国家安全发展战略全局和推进国家治理现代化的重大变革。首先，强化应急物质储备的统一管理，减少职责交叉分散，将分散在国家发展和改革委员会、民政部、商务部和国家能源局等部门的相关职能进行了整合，突出了国家应急物质储备的系统工程特征。其次，打造优化协同高效的国家物资储备机构职能体系，解决多头管理、政出多门、责任不明、推诿扯皮的问题，为加快建立更高层次、更高质量、更高效率、可持续的国家粮食安全保障体系和应急物资储备体系提供强力支撑。组建应急管理部、国家粮食和物资储备局，打造了大安全、大应急、大协同模式，迈出了中国特色应急管理体制机制改革的关键一步，未来国家应急管理组织机构体系将会在全深化改革探索实践中不断发展和进步。

健全国家突发公共事件预警信息传播系统

随着互联网时代信息通信技术的迅猛发展，信息传播手段日新月异，传统的信息传播观念和方式被颠覆、突破和超越，这对国家应急管理能力提出了新挑战、新要求。国家需要开发基于互联网的突发公共事件应急管理预警体系和监测预警能力，健全国家突发公共事件预警信息发布系统，构建信息化、网络化、智能化的应急管理新模式，提升面向公众和社会的突发事件应急信息精准传播能力。

2013年4月22日，“国家应急广播·芦山抗震救灾应急电台”开播。这是国家发生重大灾害时，首次以“国家应急广播”为呼号，对灾区民众定向播出的应急广播，为灾区群众及时提供了权威信息、行动指导、科普知识、沟通渠道和心理抚慰。国家应急广播中心开播是建立国家应急广播体系的有益尝试。2013年12月3日，中央人民广播电台国家应急广播中心在北京揭牌，国家应急广播社区网站也同时上线，这标志着中国国家应急广播体系进入全面建设阶段。2014年9月，国家应急广播网独立域名www.cneb.gov.cn正式确立并上线。国家应急广播网以突发事件预警、新闻、科普为主要内容，以图文、视频、音频为主要形式，以服务公众应急之需为主要目的，打造“平时服务、战时应急、平战结合”的应急信息公益平台。国家应急广播中心统筹协调全国（从中央到地方）的各级电台，建立与各种应急信息渠道的联通机制，实现真正的国家应急广播中央、省、市、县四级响应和互相支撑的应急广播对象化、本土化。2015年5月18日，国家预警信息发布中心正式运行，挂靠中国气象局公共气象服务中心。这标志着我国突发事件预警信息发布工作进入常态化运行阶段。

健全国家网络安全应急管理领导体制机制

对于社会和每位公民来说，“互联网+”在变革我们的思维方式、生活方式和工作方式。对于政府来说，“互联网+”既为提高国家治理现代化水平提供全新的动力和机制，又对国家主权、安全、发展利益带来了严峻挑战和难题。互联网是意识形态工作的主战场、最前沿。习近平总书记多次指出，过不了互联网这一关，就过不了长期执政这一关，要确保互联网可管可控。^[6]

网络安全和信息化是事关国家安全和国家发展、事关广大人民群众工作生活的重大战略问题，要从国际国内大势出发，总体布局，统筹各



方,创新发展,努力把我国建设成为网络强国。网络安全应急管理是互联网时代国家治理能力的重要内容。互联网时代的网络安全事件特别是网络群体性事件呈多发、频发、高发态势,其造成的损失及危害程度难以准确评估和测量,其将爆发的时刻及地域也更难准确预测和判断。^[7]网络安全应急管理的目标是预防和应对网络安全事件的发生、发展,尽可能地减小因此所造成的损失和影响,建设健康网络生态。2014年2月27日,中央网络安全和信息化领导小组成立,习近平总书记亲自担任中央网络安全和信息化领导小组组长。领导小组的成立是以规格高、力度大、立意远来统筹指导中国迈向网络强国的发展战略,在中央层面设立一个更强有力、更权威性的机构。之后,2018年3月启动的深化党和国家机构改革,将中央网络安全和信息化领导小组改为中央网络安全和信息化委员会。^[8]

为适应网络信息技术发展需要,《中华人民共和国网络安全法》于2016年11月7日经全国人大常委会表决通过,并于2017年6月1日起正式施行,这是我国第一部全面规范网络空间安全管理问题的基础性法律,更是我国建立严格的网络治理体制、推进互联网治理体系和治理能力现代化的一个重要里程碑。该法用专门章节条款规定了网络安全“监测预警与应急处置”的法律遵循,提出国家建立网络安全监测预警和信息通报制度、健全网络安全风险评估和应急工作机制、制定网络安全事件应急预案并定期组织演练。同时,该法还明确了网络安全管理部门、系统建设单位、运营服务企业、社会机构和公民等在应对网络安全事件相关环节中的义务和法律责任,是各级政府开展网络安全应急管理工作的的重要依据;强调了要深刻认识互联网在现代国家治理中的重要作用,建立网络综合治理体系,健全网络突发事件应急处置机制,推进应急管理决策科学化、应急救援精准化、应急参与智能化、应急资源配置高效化。

推进跨区域应急管理合作能力建设

复杂社会生态环境下突发公共事件的有效应对和处置,需要开发跨部门、跨区域应急管理协作能力。2016年7月29日,国务院应急办印发《关于加强跨区域应急管理合作的意见》,明确提出加强相关省级政府应急管理机构及部门间的应急管理合作,积极推动基层毗邻地区 and 我国与周边国家地区的应急管理合作,同时针对区域共同面临的公共安全风险,加强专业领域的跨区域应急管理合作,努力构建适应区域协同发展和公共安全形势需要的跨区域应急管理合作格局。该意见同时提出,健全跨区域应急管理合作的政策法规制度,鼓励签订跨区域应急管理合作协议,组织编制跨区域突发事件应急预案,强化跨区域应急管理合作的约束力。

目前,我国跨区域应急管理合作制度相对不够健全。《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》提出:“探索建立京津冀、长江经济带、珠江三角洲等区域和自然灾害高风险地区在灾情信息、救灾物资、救援力量等方面的区域协同联动制度。”《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》提出“适应区域协同发展和公共安全形势需要的跨区域应急管理合作格局基本形成”的目标,强调要“完善各方联动机制,加强区域协同、城乡协同、行业领域协同、军地协同、应急应战协同”。2009年9月,泛珠三角区域内地9省(区)共同签署了《泛珠三角区域内地9省(区)应急管理合作协议》,这是全国首个跨区域应急管理联动机制。2014年8月,北京市应急办、天津市应急办、河北省应急办共同签署《北京市、天津市、河北省应急管理工作合作协议》,并召开第一次联席会议。根据协议,京津冀三地建立联席会议、合作交流和联合应急指挥机制,协同应对涉及跨区域的突发事件。2016年5月11日,京津冀三地签署

了《京津冀救灾物资协同保障协议》，建立灾情信息共享机制、救灾物资协同保障机制、毗邻区县合作机制、宣传演练联动机制。2016年7月，京津冀三地安全生产监督管理局在天津签署《关于建立京津冀区域安全生产应急联动工作机制的协议》。根据协议，三地安全监管部门将加快建立事故救援监测预警、跨区域快速会商决策等应急协作机制和协同应对事故灾难联席会议制度，提升京津冀区域间协同应对事故灾难的能力。2016年8月，江苏、安徽、山东和河南4省卫生计生委签署《苏皖鲁豫卫生应急合作协议》，构建四省跨区域突发事件卫生应急管理资源统筹协调和共享整合机制，提升相邻区域间各类突发事件的卫生应急能力。2018年3月17日，厦门、泉州和漳州三地急救中心共同签署了《跨区域突发重大事件紧急医学救援合作协议》。上述协议都有助于健全和完善跨区域应急管理合作制度，推动应急管理资源和力量在区域层面整合，未来将会在国家应急管理体制改革的探索中不断发展和进步。

（本文系“研究阐释党的十九大精神”国家社科基金专项课题“打造共建共治共享社会

治理新格局的制度供给研究”的阶段性成果，项目批准号：18VSJ031）

注释

[1][4][5][8]《中共中央印发〈深化党和国家机构改革方案〉》，《人民日报》，2018年3月22日，第1版。

[2]《习近平主持召开中央财经委员会第三次会议强调大力提高我国自然灾害防治能力全面启动川藏铁路规划建设大力》，《人民日报》，2018年10月11日，第1版。

[3]《势如破竹开新局——十九届三中全会以来推进党和国家机构改革述评》，《人民日报》，2018年5月12日，第1版。

[6]中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》，北京：学习出版社，2018年，第220页。

[7]《引领网信事业发展的思想指南——习近平总书记关于网络安全和信息化工作重要论述综述》，《人民日报》，2018年11月6日，第5版。

责任编辑/周于琬

Build a New Emergency Management System Adapted to Modernize China's Governance

Lv Zhikui

Abstract: Socialism with Chinese characteristics has entered a new era. The main contradictions in our society have undergone profound changes. China's economy has shifted away from the high-speed growth stage toward the high-quality development stage. The task of governing the country is even more arduous, imposing new requirements for national emergency management capabilities. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the Party Central Committee with Comrade Xi Jinping at its core has adhered to strategic thinking, bottom-line thinking and systematic thinking, taken modernizing China's system of governance and governance capacity as the guide, focused on promoting the coordination and efficiency of the national emergency management agencies, comprehensively deepened the reform of the national emergency management system, built the functional department of national emergency management with complete system, scientific standards, and efficient operation, and improved the efficiency and level of national emergency management, so as to better meet the new needs and expectations of the people for public security and open up a new era of emergency management system with Chinese characteristics.

Keywords: modernization of China's governance, integrative approach to national security, emergency management, institutional reform